

La gestión comunitaria de los campos

Sally Thompson

En 1984, 10.000 refugiados procedentes de Birmania llegaron a Tailandia en busca de refugio provisional. Nadie se imaginaba entonces que seguirían llegando refugiados casi 25 años después.

Los birmanos huían en grupos enteros, negociaban las tierras con las autoridades locales tailandesas y se establecían en campos estructurados alrededor de los líderes tradicionales de la aldea. El gobierno tailandés invitó a las ONG que prestaban ayuda a los refugiados camboyanos, laosianos y vietnamitas a atender esa nueva afluencia masiva, a condición de que la asistencia fuera mínima y discreta, nada que atrajera a más refugiados al país o que llamara la atención a las personas que huían de Birmania.

Las ONG, coordinadas por el Comité para la Coordinación de Servicios para las Personas Desplazadas en Tailandia (CCSDPT, por sus siglas en inglés)¹, prestaron asistencia humanitaria y servicios básicos mediante comités de refugiados nombrados por los grupos políticos étnicos. Los refugiados aplicaban los sistemas que habían aplicado tradicionalmente. Establecieron comités de campos y departamentos de salud y educación; construyeron almacenes, utilizaron sistemas de seguimiento y desarrollaron sus redes comunitarias para tratar asuntos de justicia y bienestar social. Además, los profesores, miembros de la comunidad, enseñaban en su propia lengua. Por otro lado, las agencias encargadas de la salud proporcionaban formación a los trabajadores sanitarios de la comunidad sobre el tratamiento de las enfermedades habituales en las zonas fronterizas.

Durante diez años se consideró que este modelo era ideal: los refugiados se encargaban de su día a día. Las autoridades tailandesas proporcionaban la seguridad local y las ONG dispensaban una asistencia mínima. Los refugiados permanecían cerca de la frontera, ya que su intención era retornar en cuanto lo permitiera la situación. Las nacionalidades étnicas seguían controlando el territorio limítrofe, que actuaba de amortiguación entre los refugiados al otro lado de la frontera y el avance de las tropas del ejército birmano. El programa de refugiados era extremadamente eficaz y rentable y estaba formado por un

número muy reducido de personal internacional, a diferencia de los grandes programas de asistencia coordinados por Naciones Unidas en la frontera con Indochina. Si el cambio hubiera llegado a Birmania, los refugiados podrían haber regresado prácticamente sin acusar su estancia en Tailandia.

ACNUR estuvo ausente, en gran medida, durante ese periodo. No existía ningún proceso de control: los refugiados cruzaban la frontera, entraban en el campo más cercano, se presentaban ante su comité y, en general, se les inscribía en el registro del campo. Las ONG aceptaban esas cifras y brindaban apoyo a los servicios en consonancia.

El ejército birmano asumió paulatinamente el control nominal sobre las tierras natales de las nacionalidades étnicas de las zonas fronterizas, por lo que la frontera había dejado de ser un refugio seguro. Entre 1995 y 1998, 12 campos sufrieron ataques e incendios, lo que originó un cambio en la política tailandesa. La contención pasó a estar a la orden del día y, aunque los campos se hallaban dispersos por la frontera, ahora se fusionaron y se vallaron. De una situación de relativa autosuficiencia, los refugiados empezaron a depender de la asistencia externa.

Las comunidades de las aldeas se convirtieron en centros urbanos conforme los campos se ampliaban desde un máximo de 6.000 personas hasta una media de 17.000 en la actualidad. Mae La, el más grande, alberga a 45.000 personas. Cualquiera que fuera sorprendido fuera del campo era considerado un inmigrante ilegal. Sin garantía de acceso al asilo, la necesidad de que ACNUR interviniera se hizo imprescindible.

Después de que el ejército tailandés forzara a regresar a un grupo de recién llegados, ACNUR negoció un memorando de entendimiento y obtuvo un mandato de protección y control, mientras que la coordinación de servicios siguió siendo competencia del CCSDPT. En colaboración con las autoridades tailandesas, ACNUR organizó el primer

registro que se producía en 15 años. Se trataba de un momento decisivo para los comités de los campos de refugiados, que informaban de las cifras de población mensualmente. Pese a que algunas ONG y donantes se mostraban escépticos sobre la calidad de los informes de los comités, el registro se aproximó en un 5% a sus cifras de población, de modo que aumentó su credibilidad.

Revisión del modelo

Durante 10 años, la política aplicada consistió en no interferir para mantener la cultura tradicional, minimizar el efecto del desplazamiento y conseguir que las personas estuvieran listas para su regreso. En realidad, se trataba de dejarles atrás mientras el mundo seguía avanzando. No se reconoció que su situación había cambiado en lo esencial y que precisaban habilidades diferentes para cumplir con las responsabilidades a las que se enfrentaban. Al contrario, se 'preservó' una cultura y una tradición que chocaba con una línea de pensamiento más progresista existente también en los campos.

Se impartió formación a las organizaciones comunitarias, a fin de que pudieran poner en marcha servicios de forma eficaz con el respaldo de ONG, pero no se aplicaron las destrezas pertinentes para abordar las necesidades más amplias de una comunidad. Los comités de campos, los líderes de secciones, las organizaciones de mujeres y jóvenes, todos debían ser mediadores, negociadores, consejeros, directores, administradores y contables, traductores y formadores, además de actuar como interlocutores con las ONG, la comunidad de donantes y las autoridades tailandesas. El número de habilidades requeridas era enorme.

La mayor demanda de responsabilidad, transparencia y cumplimiento de los niveles mínimos en la respuesta humanitaria, impuesta por la comunidad internacional, llevó a las ONG a revisar el modelo utilizado. Mientras los campos seguían acogiendo a los recién llegados, la atención se centraba en los sistemas de control y de estandarización. Aunque en muchos aspectos era perfectamente adecuada, la gestión de suministros de los campos ya no cumplía con los procedimientos requeridos por los donantes respecto a licitaciones, control



*Campo de
refugiados
Mae La
Oon,
Tailandia*

de calidad y seguimiento. De este modo, comenzó un largo proceso para volver a diseñar, formar y poner en práctica nuevos sistemas que se adecuaron a las expectativas de la comunidad humanitaria global. Los sistemas habían funcionado gracias a la confianza y los acuerdos informales. Rechazar estos sistemas implicaba una quiebra de la confianza que, por tanto, debía restablecerse.

El proyecto de gestión de campos

En 2004, el Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa (TBBC, por sus siglas en inglés) acordó establecer con los comités de refugiados karen y karen un Proyecto de Gestión del Campo que reconociera el coste real de las exigencias impuestas a los comités. Se precisaba ayuda para varias áreas, como un presupuesto básico para cubrir los costes administrativos y de gestión (por ejemplo, material de oficina, comunicaciones y transporte) y sueldos para el personal. No sólo había trabajadores que no se veían recompensados por su labor, sino que la falta de fondos les hacía sentirse infravalorados. Durante años, los campos estuvieron dirigidos por ‘voluntarios’. Las agencias médicas fueron las primeras en pagar salarios en un intento por retener a los trabajadores con formación. En la actualidad, el número de trabajadores y sus sueldos han sido determinados según cada campo y se han definido las responsabilidades. Además de las necesidades formales del campo, también se precisaba apoyo para actividades como el enlace con las autoridades locales tailandesas y con las

comunidades de acogida, la seguridad y los eventos culturales y religiosos.

El Proyecto de Gestión del Campo respalda las relaciones con las comunidades locales cuyas tierras son su refugio. Ayuda a mantener las relaciones con las autoridades locales y presta apoyo a las actividades de las organizaciones comunitarias que, a su vez, contribuyen a reforzar otras voces en la comunidad. En la actualidad, las mujeres ocupan el 28% de los puestos en el comité del campo y su participación en la distribución de alimentos ha aumentado al 35%.

Han progresado tanto las redes formales como las colaboraciones, y la coordinación de las ONG a través del CCSDPT estaba bien establecida desde el principio. El hecho de que ACNUR tardara 14 años en intervenir en la crisis de refugiados intensificó la necesidad de asociación. Como al principio no contaban con organismos que colaboraran en la ejecución, mantenían diálogos, fundamentalmente, con las autoridades tailandesas locales, con lo que se distanciaban de las personas a quienes pretendían ayudar. Pronto quedaron patentes las ventajas de la colaboración, por lo que ACNUR y las ONG establecieron grupos de trabajo para la protección que abarcaban desde el ámbito del campo hasta el nacional y entre los que se hallaban las organizaciones con sede en el campo, encargadas del reparto de las responsabilidades que conlleva la protección. El objetivo se centraba en la protección práctica en el terreno pero, desde entonces, se ha ampliado

para tratar cuestiones de política, como registrar nacimientos, administrar justicia y garantizar la naturaleza civil de los campos. La interdependencia entre ONG, organizaciones comunitarias, ACNUR y las autoridades tailandesas queda plasmada en el elevado número de reuniones de coordinación que se celebran en el ámbito de los campos, provincial y nacional, que cubren desde la coordinación de servicios hasta la protección de menores, el reasentamiento, los intereses de los donantes y la actualización de información general.

La reclusión a largo plazo sin empleo remunerado ha dado lugar al aumento de problemas sociales, desde mayor violencia doméstica hasta el abuso de sustancias, pasando por las bandas juveniles. Todo ello requiere, a su vez, mayor habilidad para alcanzar una solución. Los campos han recibido acusaciones de ser espacios sin ley a lo que los refugiados responden: “tenemos nuestras leyes, pero pueden llegar a ser muy duras”. Los sistemas judiciales de los campos están en pleno proceso de ajustar el derecho consuetudinario al derecho nacional e internacional, en cooperación con el Ministerio de Justicia tailandés.

Todas estas iniciativas requieren recursos humanos en los campos, donde el porcentaje de personas especializadas y formadas es relativamente pequeño (sólo el 2% de la población de los campos tiene educación superior). Para que existan programas que estén realmente basados en la comunidad, es necesario esforzarse para garantizar que las ONG



Suthep Krittavanar for TBBC

Reunión del
Comité de
Refugiados
Karenos,
Site 1,
provincia
de Mae
Hong Son,
Tailandia

proporcionen apoyo al desarrollo de las capacidades, no sólo de las destrezas necesarias para prestar asistencia humanitaria, sino también de aquellas que son necesarias para fomentar una mayor representación comunitaria y abordar cuestiones que surgen en el día a día, desde disputas familiares hasta negociaciones con las autoridades locales.

La necesidad de elaborar programas adecuados de desarrollo de la capacidad se ha visto impulsada por la apertura de oportunidades de reasentamiento en terceros países. La repercusión de esas oportunidades en los sistemas dirigidos por la comunidad está resultando ser

un gran desafío, dado que las mismas personas responsables de ejecutar los programas (los que cuentan con formación y destrezas y los líderes comunitarios con años de experiencia) son los primeros en marcharse. A finales de 2008, será necesario sustituir aproximadamente al 80% de los trabajadores de las ONG y de las organizaciones comunitarias. También hacen falta recursos técnicos, ya que todas las ONG utilizan ordenadores, correo electrónico, teléfonos y camiones. Por otro lado, debe darse mayor importancia a garantizar que todo el personal de gestión de campos pueda cumplir con las responsabilidades que de ellos se espera. Por último, si los refugiados

gozaran de mayor libertad de movimiento y las organizaciones de refugiados tuvieran más prestigio, se les abrirían oportunidades para entablar un diálogo a un nivel superior con la comunidad humanitaria y de donantes.

La gestión comunitaria de los campos se centraba en que los refugiados controlaran su propia situación de la forma más autónoma posible. No obstante, ahora ha pasado de una postura nada intervencionista a cumplir con las normas y los procedimientos internacionales. Los sistemas siguen progresando. La comunidad de ONG necesita desarrollar las increíbles

destrezas para afrontar situaciones, que poseen los refugiados. Con un respaldo adecuado, las comunidades seguirán tratando la situación cotidiana de la vida en los campos, mientras la posibilidad de retorno no sea probable en un futuro cercano y mientras sigan llegando nuevos refugiados a unos campos que ya están masificados.

Sally Thompson (sally@tbbsc.org) es Directora Ejecutiva Adjunta del Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa (www.tbbsc.org).

1. www.ccsdpt.org/

El acceso a la justicia y el estado de derecho

Joel Harding, Shane Scanlon, Sean Lees, Carson Beker y Ai Li Lim

Dada la naturaleza del desplazamiento y de los campos (escasez de recursos, aislamiento geográfico, movilidad restringida y recorte de derechos jurídicos), los refugiados que han sido víctima de un delito no suelen contar con el amparo jurídico adecuado.

Tradicionalmente, los responsables tailandeses que supervisan los campos de refugiados en la frontera con Birmania han otorgado un grado bastante alto de responsabilidad a los líderes de los refugiados en la resolución de algunos delitos o disputas civiles. No se incluyen

casos graves, como asesinatos, violaciones, trata de personas o delitos relacionados con sustancias estupefacientes (aunque, en la práctica, hasta la fecha, los líderes de los refugiados ni siquiera han referido o denunciado muchos casos de este tipo a la policía tailandesa, salvo cuando había

ciudadanos tailandeses implicados). Pese a que este planteamiento puede considerarse loable en términos de empoderamiento, los mecanismos de resolución de disputas que han surgido en los campos distan de ser perfectos.

Los responsables jurídicos de los campos son personas influyentes en su comunidad y, a menudo, cuentan con una experiencia práctica significativa en el ámbito de la resolución de conflictos, gracias a su trabajo en el campo. Bajo